

Numéro du rôle : 5022
Arrêt n° 140/2011 du 27 juillet 2011

ARRÊT

En cause : le recours en annulation totale ou partielle de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire », introduit par Jacques Stas et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, du président M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge J.-P. Snappe,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 août 2010 et parvenue au greffe le 1er septembre 2010, Jacques Stas, demeurant à 5590 Haversin, route de Barvaux 213, Bernard Jeusette, demeurant à 4280 Hannut, rue des Prés 5, Jean-Michel Rocks, demeurant à 4802 Heusy, Ningloheid 121, Jean-Marie Hottat, demeurant à 1081 Bruxelles, rue du Comptoir 10, Eddy Lebon, demeurant à 5000 Beez, rue des Perdrix 15, Yves Dullier, demeurant à 6032 Mont-sur-Marchienne, rue Nestor Bal 32, et l'ASBL « Syndicat de la Police Belge », dont le siège social est établi à 1070 Bruxelles, rue des Parfums 23, ont introduit un recours en annulation totale ou partielle (articles 8 et 9) de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPo) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire » (publiée au *Moniteur belge* du 3 mars 2010).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 18 mai 2011 :

- ont comparu :

. Me L. Renders *loco* Me B. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me J. Fransen *loco* Me M. Stommels, avocats au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. Les six premiers requérants sont issus soit de l'ancienne police communale, soit de l'ancienne police judiciaire. Ils ont tous été promus au grade de commissaire de police de la police fédérale avec le recalcul de leur ancienneté pécuniaire, c'est-à-dire en perdant le bénéfice de cette ancienneté, contrairement aux membres du personnel visés aux articles 8 et 9 de la loi attaquée qui, en tant qu'anciens membres des brigades spéciales de recherche (BSR), ont été nommés commissaires, après avoir été commissionnés à cette fonction pendant cinq ans au moins, en bénéficiant de l'ancienneté pécuniaire.

Le Conseil des ministres considère que ces requérants n'ont pas l'intérêt requis pour attaquer la disposition attaquée, celle-ci ne leur étant pas applicable.

Les requérants répondent qu'en accordant aux anciens gendarmes titulaires d'un brevet BSR une nomination dans le cadre supérieur par insertion horizontale, c'est-à-dire en leur préservant l'ancienneté pécuniaire, la disposition attaquée est source d'une discrimination injustifiée à leur égard, l'article XII.XI.17 qui leur est effectivement applicable prévoyant que leur nomination au même grade de commissaire s'effectue avec le recalcul de leur ancienneté.

A.1.2. La septième partie requérante, l'ASBL « Syndicat de la Police Belge » (SYPOL.BE), dont le Conseil des ministres conteste aussi l'intérêt à agir, soutient que, d'une part, les six premiers requérants sont ses affiliés et que, d'autre part, elle agit au nom d'un intérêt collectif susceptible d'affecter son objet social.

Quant au fond

A.2. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'ensemble de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire » et à tout le moins de ses articles 8 et 9.

A.3.1. Elles prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 15, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la loi accorde aux seuls membres du personnel visés à l'article 9 de la loi attaquée - c'est-à-dire aux anciens brevetés BSR, inspecteurs principaux de police, qui sont commissionnés au grade de commissaire - le bénéfice d'une nomination par accession au cadre supérieur avec l'intégralité de leur ancienneté pécuniaire. Cette insertion horizontale constituerait un avantage important et substantiel qui s'ajoute à celui déjà accordé aux termes de l'article 3 de la loi du 2 juin 2006 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire », avantage qui se justifierait d'autant moins que toutes les autres catégories de membres du personnel visées par la loi attaquée ne bénéficient pas de pareille insertion, la méthode d'insertion en « trois étapes » leur étant appliquée.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée a été adoptée pour « répondre » à l'arrêt de la Cour n° 94/2008 du 26 juin 2008 en éliminant les discriminations que ce dernier avait critiquées. C'est pourquoi il a été spécifié que l'insertion horizontale dont bénéficient seuls les anciens brevetés BSR procède d'une forme de promotion sociale, le but de la loi étant légitime, s'agissant de résorber les tensions au sein du pilier judiciaire de la police fédérale. Le critère du « brevet » acquis serait un critère objectif. Selon le Conseil des ministres, la procédure du tapis rouge, mesure transitoire de promotion pour valoriser les grades les plus élevés du cadre moyen des différents corps, n'est pas comparable à celle du tapis orange qui consiste non en une promotion mais en une nomination de ceux qui ont été commissionnés dans un grade supérieur et qui ont

exercé des fonctions relevant de ce grade supérieur. Quant à la méthode dite en trois étapes applicable aux bénéficiaires du tapis rouge, elle serait justifiée dans la mesure où cette promotion a engendré une augmentation de rémunération. Enfin, la mesure attaquée s'inscrit dans un régime complexe qui justifierait un traitement différent. Le Conseil des ministres fait observer à cet égard que l'intégration dans une police unique de membres issus de trois corps de police différents nécessitait de mettre en place des valorisations. Cependant, dans la mesure où beaucoup d'officiers provenaient de l'ancienne police judiciaire, il fallait garantir la proportionnalité entre les membres du personnel issus des anciens corps au sein du pilier judiciaire.

A.3.3. Les parties requérantes considèrent que les deux tapis poursuivent le même objectif général, à savoir l'intégration harmonieuse des membres du personnel issus des différents corps de police. Par ailleurs, elles soutiennent que la procédure normale de promotion interne prévue à la partie VII du titre II de l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité serait nettement plus exigeante que les conditions retenues aux termes de l'article 9 attaqué.

L'insertion horizontale serait aussi une « sixième valorisation », dernier avantage en date dont bénéficieraient les seuls brevetés de l'ex-BSR. Selon les parties requérantes, le contenu du brevet n'aurait pas l'importance que lui donne le Conseil des ministres, ses exigences ayant diminué entre sa « version 1998 » et sa « version 2000 ». Quant à l'expérience acquise, elle ne serait pas un critère pertinent, les ex-policiers communaux intégrés dans les services locaux de recherche étant chargés, avant comme après la réforme, d'affaires relevant de la grande criminalité.

A.4.1. Le second moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination en ce que les brevetés sous-officiers supérieurs bénéficient d'une nomination au grade de commissaire de police au 1er janvier 2008, tandis que les brevetés 2D ne pourront être nommés au même grade qu'au 1er janvier 2009 en vertu de l'article 8 de la loi attaquée et qu'aucun mécanisme de nomination par promotion interne n'est prévu pour les brevetés officiers de la police communale.

Les parties requérantes considèrent que les trois catégories précitées sont sur pied d'égalité notamment en ce qui concerne les dispenses de formation et les quotas d'emplois réservés pour la promotion par l'accession au cadre des officiers. Elles ajoutent que cette mesure a pour conséquence de permettre la nomination prioritaire des brevetés sous-officiers supérieurs qui ne sont pourtant revêtus que d'une échelle de niveau 2 alors que les brevetés 2D et les brevetés officiers de la police communale sont titulaires d'une échelle de traitement du niveau 2+.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement en cause s'explique par la différence qui existe entre les procédures de tapis rouge et de tapis orange qui ne permet pas d'isoler les articles attaqués pour conclure à l'existence d'une inégalité. En ce qui concerne la différence de traitement entre les brevetés sous-officiers supérieurs et les brevetés officiers de la police communale, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 94/2008 précité dans lequel la Cour a jugé que le législateur peut faire une distinction entre les services de police à l'occasion d'une adaptation des statuts quand il veut éliminer des problèmes spécifiques qui résultent de l'intégration des anciens corps de police.

- B -

Quant à l'objet du recours et aux dispositions attaquées

B.1.1. La Cour détermine l'étendue d'un recours sur la base de l'exposé des moyens que contient la requête en annulation.

B.1.2. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire », ou à tout le moins de ses articles 8 et 9.

Il ressort de la requête que les deux moyens sont articulés contre les articles 8 et 9 de la loi précitée.

B.1.3. La Cour limite son examen aux dispositions précitées de la loi du 25 janvier 2010.

B.2. Les articles 8 et 9 de la loi du 25 janvier 2010 disposent :

« Art. 8. Dans l'article XII.VII.18 PJPol, il est inséré un paragraphe 2/1 rédigé comme suit :

‘ § 2/1. Par dérogation aux paragraphes 1er et 2, les inspecteurs principaux de police qui sont insérés dans l'échelle de traitement M5.2 et qui sont titulaires du brevet pour la promotion vers l'échelle de traitement 2D, visé dans l'article 110 de l'arrêté royal du 19 décembre 1997 portant le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de la police judiciaire près les parquets, qui n'ont pas encore été nommés commissaire au 1er janvier 2009, sont promus à cette date dans ce grade, pour autant qu'ils n'aient pas de dernière évaluation avec la mention finale " insuffisant " .

Par dérogation au paragraphe 2, à partir du 1er janvier 2009, la proportionnalité visée au paragraphe 2, alinéa 1er, est établie en tenant compte du nombre de membres du personnel de l'ancienne police judiciaire près les parquets nommés et commissionnés dans ce grade à cette date; le nombre de membres du personnel de l'ancienne gendarmerie, visés au paragraphe 2, alinéa 3, est alors augmenté proportionnellement de telle façon à maintenir tel quel le rapport initial. ’

Art. 9. Dans le PJPol, il est inséré un article XII.VII.19bis, rédigé comme suit :

‘ Art. XII.VII.19bis. § 1er. Les membres du personnel actuels du cadre moyen qui, au 1er janvier 2001, sont titulaires du brevet de la formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie, qui depuis cette date sont désignés de façon ininterrompue dans un emploi de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, qui y sont depuis au moins cinq ans commissionnés dans le grade de commissaire et dont la dernière évaluation ne porte pas la mention finale " insuffisant ", pour autant qu’au moment de ce commissionnement ils étaient nommés dans le grade d’inspecteur principal, peuvent être promus par accession au cadre d’officiers, pour autant qu’ils suivent une formation particulière pour l’accession au cadre d’officiers.

§ 2. Le programme de la formation visée au paragraphe 1er est déterminé par le Roi. La formation comporte au moins 210 heures et est dispensée sur une période de maximum deux ans.

L’admission aux cinq premières sessions de formation est déterminée en répartissant en cinq groupes égaux dans l’ordre décroissant de leur ancienneté de cadre, les membres du personnel visés au paragraphe 1er qui ne relèvent pas du champ d’application de l’article XII.VII.18 et qui, préalablement au commencement de la première session de formation, répondent aux autres conditions, la priorité étant cependant donnée aux titulaires du brevet de sous-officier supérieur de gendarmerie et, ensuite, à ceux qui occupent un emploi d’autorité déterminé par le ministre.

Les membres du personnel visés au paragraphe 1er qui tombent sous le champ d’application de l’article XII.VII.18 et qui, préalablement au commencement de la première session de formation, répondent aux autres conditions, sont admis à la session de formation de leur choix.

Les autres membres du personnel visés au paragraphe 1er sont admis au plus tôt en 2011 à la session de formation qui suit la date à laquelle ils répondent aux autres conditions.

Les membres du personnel dont la dernière évaluation présente la mention finale " insuffisant " ne sont pas admis à la formation.

§ 3. Les membres du personnel du premier groupe, visés au paragraphe 2, alinéa 2, qui répondent à toutes les conditions en la matière, sont promus le 1er janvier 2008; les autres candidats sont promus le 1er janvier de l’année qui suit celle au cours de laquelle ils ont terminé leur formation.

La nomination dans le grade de commissaire emporte leur insertion dans l’échelle de traitement O2 avec une ancienneté d’échelle de traitement égale à zéro.

Les membres du personnel promus en vertu du paragraphe 1er sont exclus, pour une période de 5 ans à partir de leur promotion, de la mobilité pour tout emploi autre que ceux de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale.

Ces promotions ne sont pas imputées sur les recrutements d’officiers. ’ ».

Quant à l'intérêt

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des parties requérantes, auxquelles les dispositions attaquées ne seraient pas applicables, les dispositions qui les concerneraient se trouvant dans la loi du 3 juillet 2005 « portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police ». La septième partie requérante ne démontrerait pas en quoi ces mesures pourraient avoir des effets directs et défavorables sur l'un de ses membres.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.3. Les parties requérantes font valoir en substance qu'elles ne disposent pas des mêmes avantages que ceux qui sont accordés par les articles 8 et 9 attaqués de la loi du 25 janvier 2010. Ainsi, l'article 9 accorde une nomination par accession au grade supérieur avec insertion horizontale, c'est-à-dire sans perte de l'ancienneté, aux seuls membres des anciennes brigades spéciales de recherche (BSR), inspecteurs de police commissionnés au grade de commissaire. Les six premiers requérants, par contre, ont tous été, eux aussi, nommés en qualité de commissaire de police, mais suivant la méthode dite des trois étapes (tapis rouge), prévue à l'article XII.XI.17, § 2, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol), c'est-à-dire avec un recalcul de l'ancienneté pécuniaire. Quant à l'article 8, il n'autorise la nomination au grade de commissaire de police des parties requérantes qu'au 1er janvier 2009, contrairement à l'article 9, qui autorise la nomination des anciens membres de la BSR au 1er janvier 2008.

Lorsque des dispositions législatives règlent la situation d'une catégorie de personnes, les personnes qui, par rapport à cette catégorie, demeurent privées du bénéfice de ces dispositions peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à les attaquer. Pour que les parties requérantes justifient de l'intérêt requis, il n'est en outre pas nécessaire qu'une éventuelle annulation leur procure un avantage direct. La circonstance que les parties requérantes obtiennent à nouveau

une chance que leur situation soit réglée plus favorablement, à la suite de l'annulation des dispositions attaquées, suffit à justifier leur intérêt à attaquer ces dispositions.

B.3.4. Dès lors que le recours est recevable à l'égard des six premières parties requérantes, la Cour ne doit pas examiner s'il l'est aussi pour la septième partie requérante.

B.3.5. L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne le maintien de l'ancienneté pécuniaire (article 9, § 1er)

B.4. Dans le premier moyen, les parties requérantes reprochent à l'article 9 de la loi attaquée d'avoir inséré un article XII.VII.19bis dans le titre XI de la partie II du PJPol, au lieu d'en faire un article parmi les articles 16 à 18 de ce même titre, de sorte qu'elles seraient, en tant que commissaires de police de la police fédérale, nommées à cette fonction en étant issues soit de l'ancienne police communale, soit de l'ancienne police judiciaire, victimes d'une différence de traitement injustifiée au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution. En effet, cette disposition, qui ne leur est pas applicable, et en particulier son paragraphe 1er, accorde aux anciens titulaires d'un brevet BSR le droit d'être nommés commissaires de police de la police fédérale après avoir été commissionnés à cette fonction pendant cinq ans avec le bénéfice d'une insertion horizontale, c'est-à-dire avec le bénéfice de l'ancienneté pécuniaire, ce qui n'est pas le cas des parties requérantes qui, nommées au même grade, se voient appliquer, conformément à l'article XII.XI.18, § 2, du PJPol, le mécanisme d'insertion en trois étapes prévu à l'article XII.XI.17, § 2, alinéa 2, du PJPol.

Les parties requérantes ne reprochent pas en soi à la disposition attaquée d'avoir « reproduit » l'article 3 de la loi du 2 juin 2006 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police en ce qui concerne la

nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire », article que la Cour a annulé par son arrêt n° 94/2008 du 26 juin 2008, mais d'avoir inséré cette disposition dans le PJPol à une place où seuls les anciens membres de la BSR peuvent bénéficier de l'avantage supplémentaire que constitue le bénéfice de l'insertion horizontale.

B.5. Selon les travaux préparatoires, le législateur a voulu, en adoptant la loi du 25 janvier 2010, donner suite à l'arrêt n° 94/2008 précité de la Cour.

Par cet arrêt, la Cour a annulé les articles 2 et 3 de la loi précitée du 2 juin 2006 « en ce que, en insérant les articles XII.VII.15*quater* et XII.VII.16*quinquies* dans l'arrêté royal du 30 mars 2001 précité, ils refusent le bénéfice de la promotion par accession aux inspecteurs principaux et commissaires commissionnés de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale qui, tout en satisfaisant aux autres conditions prévues par ces dispositions, ne sont pas titulaires du brevet de formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie ».

B.6. Dans son arrêt n° 94/2008, la Cour a rappelé :

« La situation définie comme ' non idéale ' qui existait jusqu'alors au sein de la direction générale de la police judiciaire [...] découlait du fait que cette direction a été créée à la suite de la réunion de tous les membres de l'ancienne police judiciaire et de tous les membres des brigades de surveillance et de recherche de l'ancienne gendarmerie. Les structures du personnel de ces deux anciens corps et unités étaient toutefois radicalement différentes. Ces deux anciennes entités auraient cependant été fusionnées au sein de la direction générale et leurs membres accompliraient les mêmes missions » (B.7).

B.7. L'adoption de règles visant à l'intégration dans une police unique de membres du personnel issus de trois corps de police, soumis chacun à un statut différent en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge, implique que soit laissée au législateur une marge d'appréciation suffisante pour permettre à une réforme d'une telle ampleur d'aboutir. Il en va de même lorsque, comme en l'espèce, le législateur légifère à nouveau en la matière.

S'il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur, elle est, en revanche, habilitée à vérifier si le législateur a pris des mesures qui sont raisonnablement justifiées par rapport aux objectifs qu'il poursuit.

Dans le cadre de cet examen, il convient de tenir compte de ce qu'en l'espèce, il s'agit d'une matière particulièrement complexe, dans laquelle une règle relative à certains de ses aspects et qui peut être ressentie comme discriminatoire par certaines catégories de membres du personnel fait partie d'une réglementation globale visant à incorporer trois corps de police ayant chacun ses caractéristiques propres. Bien que certaines parties d'une telle réglementation, prises isolément, puissent être relativement moins favorables pour certaines catégories de membres du personnel, elles n'en sont pas pour autant nécessairement dénuées de justification raisonnable si on examine la réglementation dans son ensemble. La Cour doit tenir compte du fait qu'une annulation de certaines parties d'une telle réglementation pourrait en rompre l'équilibre global.

B.8. L'objectif poursuivi par la loi attaquée est expliqué dans l'exposé des motifs :

« Par son arrêt 94/2008 du 26 juin 2008, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 2 et 3 de la loi du 2 juin 2006 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, en ce qu'ils concernent la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale (DGJ).

La Cour affirme que le concept de nomination utilisé dans la loi du 2 juin 2006 peut être, en soi, considéré comme légal mais estime toutefois qu'il est discriminatoire de nommer les ex-BSR commissionnés et de ne pas en faire autant pour les autres commissionnés au sein de la DGJ, à savoir les non ex-BSR alors que cette nomination peut être considérée comme un important et substantiel avantage.

Le présent projet a pour but d'éliminer cette discrimination en prévoyant une nomination pour tous les commissionnés dans un grade supérieur, sans cependant utiliser nécessairement des modalités identiques, lesquelles sont toutefois raisonnablement justifiées, comme on le verra par la suite.

Le premier jalon en la matière est la restauration, dans les mêmes termes, des règles de nomination pour les ex-BSR contenues dans la loi précitée du 2 juin 2006. La méthode d'insertion dans le cadre des officiers y est explicitée. L'intention a toujours été de considérer cette catégorie comme une variante de la promotion sociale (voir le commentaire de la proposition de loi de l'époque : ' Il ne peut s'agir d'un automatisme. Les conditions

permettant d'accéder à la nomination peuvent être comparées au parcours à suivre pour obtenir une telle nomination en vertu de la procédure normale de la promotion interne. En l'occurrence, en exigeant la détention du brevet permettant d'accéder aux BSR, un commissionnement préalable, un exercice de la fonction pendant un minimum de 5 ans et une formation complémentaire, on peut dire que les lauréats de ce parcours ad hoc ont satisfait à des exigences tout à fait comparables à cette procédure normale. » Cela ayant pour conséquence, une insertion spécifique. Toutefois, la proposition de loi de 2006 pêchait à cet égard d'un point de vue technique en ce qui concerne les officiers. Il y est à présent remédié, tel que précisé au sein du commentaire de l'article 8.

Le deuxième fondement est que les commissionnés non BSR seront également nommés à la suite de la procédure prévue pour leurs ex-collègues de la BSR. De cette façon, on répond à la critique de la Cour d'attribuer également aux intéressés l'avantage important et substantiel de la nomination. Il n'empêche que leur parcours diffère de manière non négligeable de celui de leurs collègues de l'ex-BSR. Il s'agit ici en effet de membres de la gendarmerie qui disposent déjà des compétences de la formation de base délivrée au sein de la gendarmerie et qui, pour obtenir le brevet BSR, doivent d'abord réussir un test de connaissance et suivre avec succès une formation particulière, ce qui n'a pas été le cas ou dans une moindre mesure pour les autres membres du personnel. Par l'exigence du brevet donnant accès à la BSR, un commissionnement préalable, l'exercice de la fonction pendant une durée minimum de 5 ans et une formation complémentaire, on peut considérer dans ce cas que les lauréats de ce parcours ad hoc ont satisfait à des exigences comparables à la procédure normale. C'est la raison pour laquelle les commissionnés non BSR seront nommés consécutivement à leurs collègues ex-BSR. Ils auront donc été commissionnés durant une plus longue période avant d'être nommés. Ils ne devront pas suivre de formation complémentaire, et ne seront pas non plus soumis à un délai de présence obligatoire de 5 ans après la nomination. En revanche, la méthode classique en trois étapes sera appliquée à leur insertion dans le cadre des officiers. Ces différences objectives relatives aux modalités justifient une différence dans le timing et l'insertion et répondent aux remarques formulées par le Conseil d'Etat » (*Doc. parl., Chambre, 2008-2009, DOC 52-2193/001, pp. 4-5*).

B.9. Comme le prévoyait l'article 3 de la loi précitée du 2 juin 2006, l'article 9 de la loi attaquée - qui reprend intégralement l'article XII.VII.16*quinquies* du PJPol - vise à supprimer les tensions apparues entre les commissaires nommés et les commissaires commissionnés disposant du brevet de la formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de l'ancienne gendarmerie.

La mesure contestée se fonde sur un critère objectif, à savoir la nature de la formation ou du brevet pris en compte, et est pertinente pour atteindre le but recherché.

B.10. La Cour doit encore examiner si la mesure a des effets disproportionnés.

Il est incontestable que l'avantage accordé par l'article 9 de la loi attaquée à la seule catégorie des commissaires de police peut être considéré comme un avantage important et substantiel puisque, sans la moindre limitation quantitative en matière d'accès aux fonctions concernées, ils bénéficient de tous les avantages statutaires et pécuniaires, y compris en termes de calcul d'ancienneté, du grade dans lequel ils étaient commissionnés précédemment, avec une possibilité de mobilité illimitée après cinq ans, alors que l'absence de ces avantages justifiait la proportionnalité de la mesure du commissionnement au grade supérieur, qui a fait l'objet du contrôle de la Cour dans les arrêts n^{os} 102/2003 et 94/2008.

B.11.1. En insérant l'article 9 attaqué comme un article XII.VII.19*bis*, la loi du 25 janvier 2010 fait échapper cette disposition au champ d'application de l'article XII.VII.18, § 2, du PJPol applicable aux anciens membres de la police judiciaire ou de la police communale qui, lorsqu'ils sont nommés commissaires le sont selon la méthode dite des trois étapes, c'est-à-dire sans le bénéfice de l'ancienneté pécuniaire. La disposition attaquée, et en particulier son paragraphe 1er, réserve ainsi à la seule catégorie des commissaires commissionnés issus des membres brevetés de la BSR le bénéfice d'une nomination en qualité de commissaire avec insertion horizontale, c'est-à-dire sans perte de l'ancienneté pécuniaire.

B.11.2. La différence de traitement entre les deux catégories de personnes mentionnées en B.9 a été justifiée dans les travaux préparatoires par le parcours professionnel différent des personnes relevant de ces deux catégories (B.8).

L'intention du législateur est confirmée dans le commentaire de cet article (article 8 du projet), qui précise :

« [...] cette promotion [celle des ex-membres de la gendarmerie] peut être considérée comme une variante de la promotion sociale avec une insertion horizontale et donc, par conséquent, sans méthode classique en trois étapes. C'est la raison pour laquelle l'article XII.XI.18, § 2, PJPol, ne leur est pas applicable : en effet, l'article XII.VII.19*bis* en projet n'entre pas dans son champs d'application » (*ibid.*, p. 9).

B.12.1. Le Conseil des ministres justifie la mesure par le fait que les membres du personnel concernés ont bénéficié d'une formation spécifique et ont été engagés pour des tâches indispensables au sein du pilier judiciaire de la police fédérale. Il souligne également que la valorisation n'est pas inconditionnelle puisque les intéressés ne peuvent avoir obtenu la mention finale « insuffisant » comme dernière évaluation.

B.12.2. Comme la Cour l'avait déjà relevé dans son arrêt n° 94/2008 précité, il ressort cependant des données avancées par les parties requérantes et non contestées par le Conseil des ministres que la durée de la formation dont a bénéficié la dernière promotion des titulaires du brevet de la formation judiciaire complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie et l'expérience qu'ils ont acquise ou non dans le cadre opérationnel de ces brigades et qui l'a été avant la désignation auxdits emplois, pouvaient être fort différentes. Cette formation et la nature spécifique des missions qu'accomplit la catégorie privilégiée des membres du personnel ne sont pas telles que l'avantage que constitue la promotion par accession avec insertion horizontale prévue par l'article 9 de la loi attaquée ne puisse être accordé, quelle que soit la durée de leur formation et quelles que soient les tâches effectuées qui sont toutes essentielles au fonctionnement de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, aux commissaires commissionnés relevant de cette direction générale qui, tout en satisfaisant aux autres conditions prévues par les dispositions attaquées, ne sont pas titulaires du brevet précité.

En instaurant ainsi une nouvelle différence de traitement au sein de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale entre, d'une part, les membres commissionnés au grade de commissaire, anciens membres de la police judiciaire ou de la police locale et, d'autre part, les membres commissionnés au grade de commissaire, titulaires du brevet de la formation complémentaire qui donnait accès aux brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie, le législateur a porté une atteinte discriminatoire aux droits des personnes de la première catégorie citée. Cette différence de traitement est de plus sans pertinence au regard de l'objectif, rappelé en B.9, de supprimer les tensions apparues entre les commissaires nommés et les commissaires commissionnés.

B.13. En ce qu'est dénoncée une différence de traitement entre les anciens membres commissionnés de la police judiciaire ou de la police communale qui sont nommés commissaires en perdant le bénéfice de l'ancienneté pécuniaire et les anciens membres commissionnés des BSR qui sont nommés avec le bénéfice d'une insertion horizontale, le premier moyen est fondé.

B.14. Les six premiers requérants ont été nommés au grade de commissaire en vertu d'autres dispositions que celles relatives au commissionnement (articles XII.VII.23, 24 et 26 du PJPol). Ils considèrent encore que l'avantage de l'insertion horizontale accordé aux seuls anciens brevetés de la gendarmerie serait disproportionné alors que toutes les autres nominations au grade de commissaire opérées dans le cadre de la réforme, en particulier celles opérées via la procédure dite du « tapis rouge », l'ont été suivant la méthode dite en trois étapes.

Compte tenu de ce qui est rappelé en B.7 et de ce que les procédures transitoires de nomination prévues par la réforme des polices ont chacune leur propre logique dans l'équilibre général recherché par cette réforme, il n'est pas requis que toutes les personnes concernées soient traitées exactement de la même manière.

De plus, dans son arrêt n° 102/2003, la Cour a jugé :

« Outre le fait que la méthode d'insertion dans les nouvelles échelles barémiques, que le législateur a entendu appliquer pour les officiers, n'apparaît pas comme déraisonnable, elle a pour effet, pour le requérant, de lui octroyer un traitement plus favorable que celui auquel il pouvait prétendre en application de son ancien statut. En outre, le requérant dispose encore de possibilités d'avancement dont il ne pouvait bénéficier dans cet ancien statut » (B.38.4).

Il en résulte que la mesure n'est pas disproportionnée.

En ce qu'une différence de traitement est dénoncée envers les commissaires de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale autres que les agents commissionnés au grade de commissaire et nommés dans cette fonction, le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la différence de traitement entre les brevetés sous-officiers supérieurs et les brevetés 2D et entre les brevetés sous-officiers supérieurs et les brevetés de la police communale (articles 8 et 9, § 2, alinéa 2, et § 3)

B.15. Dans le second moyen, les parties requérantes reprochent à l'article 9, § 2, alinéa 2, de la loi attaquée de faire bénéficier les brevetés sous-officiers supérieurs de l'ex-gendarmerie d'une nomination au grade de commissaire de police au 1er janvier 2008 tandis que, conformément à l'article 8 de la même loi, les brevetés 2D issus de la police judiciaire ne pourront être nommés au même grade qu'au 1er janvier 2009. Elles dénoncent aussi le fait qu'aucun mécanisme de nomination par promotion n'est prévu pour les brevetés officiers de la police communale par aucune des deux dispositions précitées, ni aucune autre disposition de la loi.

B.16. L'article 8 attaqué, qui a inséré un nouveau paragraphe 2/1 dans l'article XII.VII.18 du PJPol, lequel vise les bénéficiaires de la procédure dite du « tapis rouge » applicable au sein de la direction générale de la police judiciaire (DGJ), a fait l'objet du commentaire suivant :

« En vertu de cette nouvelle règle, les ' lauréats 2D ', à savoir les membres de l'ancienne PJP qui, avant 2001, bénéficiaient de l'échelle de traitement 2C et insérés, de ce fait, dans l'échelle de traitement M5.2 et qui, de surcroît, sont titulaires du brevet de promotion pour l'échelle de traitement 2D, seront promus commissaires au plus tard le 1er janvier 2009.

Etant donné que les mesures prévues par le présent projet de loi concernent essentiellement les anciens gendarmes à la DGJ, une approche équilibrée nécessite de prendre, dans le cadre du tapis rouge, une disposition spécifique en faveur des lauréats 2D. En effet, il existe une distinction objective entre ces derniers et les autres membres du personnel qui ont été insérés dans l'échelle de traitement M5.2, à savoir le brevet précité, ce qui emporte d'ailleurs qu'ils ne peuvent pratiquement pas être comparés aux autres catégories du personnel.

Cette disposition rencontre d'autant plus les critiques de la Cour Constitutionnelle lorsqu'on la compare avec les dispositions annulées de la loi du 2 juin 2006.

En dehors de la DGJ, aucune condition de proportionnalité ne joue et les ' tapis rouges ' seront déjà réalisés en 2011. Au sein de la DGJ, le nombre de personnes qui pourront être promues via ce mécanisme est cependant plafonné respectivement par le nombre d'ex-gendarmes et d'ex-PJP nommés ou commissionnés officiers en 2001.

Le tapis rouge à la DGJ recevra, dès lors, à partir de 2009, une nouvelle bouffée d'oxygène suite à la nomination groupée du reste des lauréats 2D, puisque les plafonds précités en seront légalement augmentés, ce qui aura, pour toutes les personnes concernées de la DGJ, un effet avantageux sur le timing de leur promotion » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-2193/001, pp. 8-9).

B.17. Les travaux préparatoires confirment - et le Conseil des ministres ne le conteste pas - que les brevetés sous-officiers supérieurs de l'ex-gendarmerie, les brevetés 2D issus de l'ancienne police judiciaire et les brevetés officiers de la police communale se trouvent dans des situations comparables au regard tant des dispenses de formation que des quotas d'emplois réservés pour la promotion par l'accession au cadre des officiers.

Selon le Conseil des ministres, le traitement plus favorable réservé aux seuls brevetés sous-officiers supérieurs serait justifié par le fait que leur nomination au cadre supérieur résulterait des dispositions du « tapis orange » et non pas de celles du « tapis rouge » réservé aux deux autres catégories de brevetés.

B.18. La loi attaquée n'accorde la possibilité d'être nommé au grade de commissaire de police au 1er janvier 2008 qu'aux seuls brevetés sous-officiers supérieurs, à l'exclusion des brevetés 2D issus de la police judiciaire qui ne pourront être nommés à ce grade que le 1er janvier 2009. En outre, elle n'accorde aucune possibilité de promotion interne aux brevetés issus de la police communale.

B.19.1. L'article XII.VII.11*bis* du PJPol dispose :

« Une carrière barémique pour le passage entre l'échelle de traitement M5.2 et l'échelle de traitement M7*bis* après dix-huit ans d'ancienneté de cadre dans le cadre moyen est instaurée pour les membres du personnel actuels qui, conformément à l'article XII.II.21, alinéa 3, sont insérés dans l'échelle de traitement M5.2 et qui sont titulaires du brevet pour la promotion à l'échelle de traitement 2D visé à l'article 110 de l'arrêté royal du 19 décembre 1997 portant le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de la police judiciaire près les parquets, ou du brevet d'officier de la police communale visé à l'arrêté royal du 12 avril 1965 relatif au brevet de candidat commissaire et commissaire adjoint de police ou à l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 juin 1991 portant les dispositions générales relatives à la formation des officiers de la police communale, aux conditions de

nomination aux grades d'officier de la police communale et aux conditions de recrutement et de nomination au grade d'aspirant-officier de la police communale, ou du brevet de sous-officier supérieur visé à l'article 28, § 1er, de l'arrêté royal du 1er avril 1996 relatif à l'avancement au grade d'adjudant de gendarmerie.

Cette échelle de traitement supérieure dans la carrière barémique n'est pas attribuée lorsque l'évaluation de fonctionnement bisannuelle en vigueur est 'insuffisante' ».

Cette disposition, insérée par l'article 19 de la loi du 3 juillet 2005, a instauré une carrière barémique dans le but de supprimer la discrimination qui avait conduit la Cour à annuler, par l'arrêt n° 102/2003, l'article XII.VII.11 du PJPol « en ce qu'il ne reprend pas le brevet 2D » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1680/001, p. 18). Cette disposition traite les titulaires d'un brevet 2D et les titulaires du brevet d'officier de la police communale de la même manière que les titulaires d'un brevet d'adjudant visé à l'article 28, § 1er, de l'arrêté royal du 1er avril 1996 relatif à l'avancement au grade d'adjudant de gendarmerie.

B.19.2. Compte tenu de la justification donnée dans les travaux préparatoires de l'article 8 attaqué en l'espèce (B.16) et de la marge d'appréciation dont dispose le législateur pour déterminer à quelles conditions il entend organiser une carrière barémique pour les membres du personnel de la police intégrée, la différence établie par les articles 8, § 2/1, et 9, § 3, de la loi attaquée entre les détenteurs d'un brevet 2D et les titulaires d'un brevet de sous-officier supérieur de l'ex-gendarmerie, aux termes de laquelle les premiers ne pourront être nommés commissaires qu'au 1er janvier 2009 alors que les seconds le seront au 1er janvier 2008, peut être considérée comme raisonnablement justifiée.

B.20. En ce qu'une différence de traitement est dénoncée entre les détenteurs d'un brevet 2D et les détenteurs d'un brevet de sous-officier supérieur, d'une part, pour lesquels la loi prévoit un mécanisme de nomination par promotion, et les détenteurs d'un brevet d'officier de la police communale, d'autre part, pour lesquels un tel mécanisme n'est pas prévu, la mesure est raisonnablement justifiée par le but particulier de la loi, rappelé en B.8, à savoir l'élimination d'une discrimination constatée par la Cour entre les conditions de nomination des anciens membres de la BSR commissionnés et celles des autres commissionnés au sein de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 9 de la loi du 25 janvier 2010 « modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (PJPol) en ce qui concerne la nomination dans le grade de commissionnement de certains membres du personnel de la direction générale de la police judiciaire » en ce qu'en insérant un article XII.VII.19*bis* dans l'arrêté royal précité, il refuse le bénéfice du maintien de l'ancienneté pécuniaire (insertion horizontale) aux anciens membres commissionnés de la police judiciaire ou de la police communale qui sont nommés commissaires;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 juillet 2011, par le juge J.-P. Moerman, en remplacement du juge J.-P. Snappe, légitimement empêché d'assister au prononcé du présent arrêt.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

J.-P. Moerman